

# LA ESPAÑA DE LAS AUTONOMÍAS Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL: ESTADO DE LA CUESTIÓN

## THE SPAIN OF THE AUTONOMIES AND CONSTITUTIONAL REFORM: STATE OF THE QUESTION

TERESA FREIXES SANJUAN \*

**SUMARIO:** I.- INTRODUCCIÓN. II.- DE LA CONSTRUCCIÓN NACIONAL AL SECESIONISMO. III.- LAS MEDIDAS PARA HACER FRENTE AL DESAFÍO SECESIONISTA. IV.- EL SECESIONISMO Y LA UNIÓN EUROPEA. V.- EL ARCO CONSTITUCIONAL FRENTE AL SECESIONISMO. VI.- REFORMA CONSTITUCIONAL, CONSENSO Y “PROBLEMA CATALÁN”. VII.- REFORMA CONSTITUCIONAL Y REFORMA ESTATUTARIA.

**SUMMARY:** I.- INTRODUCTION. II. FOR THE NATIONAL BUILDING TO SECESSIONISM. III.- MEASURES AGAINST THE SECESSIONIST CHALLENGE. IV.- SECESSIONISM AND THE EUROPEAN UNION. V.- THE CONSTITUTIONAL ARCH AGAINST SECESSIONISM. VI.- CONSTITUTIONAL REFORM, CONSENSUS AND “CATALAN PROBLEM”. VII.- CONSTITUTIONAL REFORM AND STATUTORY REFORM.

### I.- INTRODUCCIÓN

De todos es sabido que, desde hace varios años, en Cataluña se están produciendo hechos muy graves que ponen en entredicho la posición que la Comunidad Autónoma debería ocupar en el constitucionalismo multinivel que, en desde la perspectiva europea comprende también al nivel estatal y al autonómico.

Se acostumbra a señalar que la “fase aguda” del conflicto parte de la elaboración del vigente Estatuto de Autonomía, aprobado en 2006 y, singularmente, de la sentencia que el Tribunal Constitucional emitió sobre el mismo. Pero ello no es así. Hace décadas que se venía larvando, desde que, en los primeros años ochenta del pasado siglo, los ideólogos del nacionalismo prepararon el camino dirigido a “catalanalizar” Cataluña, camino que fueron siguiendo sutilmente al principio y precipitadamente en los últimos años, los llamados “el procés”.

### II.- DE LA CONSTRUCCIÓN NACIONAL AL SECESIONISMO

Podríamos distinguir cuatro grandes (no tanto en duración sino en metodología) etapas en relación con la historia jurídico-política de Cataluña desde su creación como comunidad autónoma. La primera, arrancaría de las elecciones que ganó Jordi Pujol, tras la aprobación del Estatuto de Autonomía de 1979 cuyo baluarte ideológico, sutil y semi-escondido pero efectivo, se construyó alrededor de la implementación de lo

---

\* Catedrática de Derecho Constitucional en la Universidad Autónoma de Barcelona.

preconfigurado en el documento “Catalanizar Cataluña”. La segunda se situaría alrededor del Estatuto de 2006 y las repercusiones que tuvo su puesta en práctica, condicionada a la sentencia que el Tribunal Constitucional dictó sobre el mismo. La tercera se iniciaría con las elecciones de 2012 y todo lo derivado de la “Declaración de soberanía” parlamentariamente acordada. La cuarta sería ya la fase claramente insurreccional, tras las elecciones de 2015, dirigida por una conjunción entre la mayoría parlamentaria y el gobierno secesionistas y las organizaciones sociales que la están sosteniendo.

No es “inocente” la situación. Ha habido una planificación sistemática y efectivamente realizada por aquellos que, durante la transición ya cantaban: “Ahora paciencia, mañana independencia”. El documento que, con el título “La estrategia de la recatalanización” era publicado en “El Periódico” de Cataluña con fecha 28 de octubre de 1990, explicaba con pelos y señales lo que la Generalitat y CiU habían diseñado con la finalidad de “catalanizar” a Cataluña. Nadie le dio pábilo en ese momento. Todos creímos que se trataba de lo que hoy denominamos un fake fruto de la mente calenturienta de unos cuantos forofos de lo que entonces considerábamos como “nacionalismo”. Analizarlo constituye una amarga experiencia, porque evidenciaba bien a las claras lo que se estaba fraguando y que iba a poner en práctica, construyendo lo que hoy denominamos “estructuras de estado” dirigidas a suplantar a las que ahora tenemos, las que democráticamente nos dimos con la Constitución y con el Estatut de Autonomía (el primero, porque el segundo ya entra dentro de los fines previstos en el documento de recatalanización). Con ello, en esta primera fase, iban preparando el camino para la construcción de “su república”.

El "mantra" de que el TC, en su sentencia del 2010, se cargó al Estatut se viene repitiendo, en este contexto, entrando en la segunda fase, como si ello justificara la rebelión catalana. Pero no se ha “tumbado” el Estatuto. Lo que se declara inconstitucional son un artículo (el que hubiera permitido desgajar un poder judicial catalán del Poder Judicial español, concebido como único en la Constitución) y una serie de apartados y/o incisos en una docena de artículos. En un Estatuto que tiene más de 250 artículos. El resto es sentencia interpretativa, es decir, de orientación en la interpretación, además de corroborar lo que es doctrina general acerca de que los preámbulos no tienen efectos jurídicos directos pero, como sí los tienen interpretativos, el TC consideró anticonstitucionales las referencias que se contienen en el del Estatut sobre "Cataluña como nación" y "realidad nacional de Cataluña".

En paralelo, una fuerte campaña dirigida a la obtención de un nuevo sistema de financiación para Cataluña, emprendida por la Generalitat dirigida por Artur Mas, populistamente instrumentada a través del lema “España nos roba”, nutrió complementariamente la reivindicación política con el intento de obtener una financiación similar a la del País Vasco. La crisis económica, iniciada en 2008 y de la cual hace bien poco tiempo que se comienza a salir, y la imposibilidad de crear un sistema de concierto para Cataluña sin reformar la Constitución, originaron una reacción del Gobierno de España que se ha considerado como inmovilista por parte de sus detractores. Con un fuerte retraso en la renovación, o modificación, del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, que la LOFCA exige que sea revisado periódicamente, la

actitud del Gobierno catalán, centrando sus exigencias en lo que consideraban necesario para financiar sus propias políticas, incluso al margen de las competencias que tiene constitucionalmente atribuidas, conjuntamente con la falta de propuestas por parte del Gobierno de España, han originado un deterioro notable del sistema de financiación autonómica en su conjunto, excepto para el caso del País Vasco, donde la tradicional complicidad de los gobiernos españoles que no contaban con mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados para asegurarse (además de la investidura) la aprobación de los presupuestos anuales o de las leyes orgánicas, se ha venido saldando con la mejora del cálculo del cupo, lo cual ha situado a esta comunidad autónoma en clara ventaja sobre el resto, en detrimento del sistema de financiación ordinario aplicado a las otras.

Todo ello ha sido utilizado por el nacionalismo secesionista como “justificación” del proceso de independencia que emprendieron los partidos nacionalistas, tratando de deslegitimar a las instituciones españolas, comenzando por el propio Tribunal y terminando con el Gobierno, las Cortes, el Consejo de Estado, etc. preparando el camino a lo que hoy en día se consideran golpes de estado “modernos” (para distinguirlos de los golpes armados de antaño) en la doctrina de Kelsen y en las apreciaciones de politólogos y analistas como Malaparte, Sharp o Meyssan.

Las elecciones del año 2012, entrando en la tercera fase, consideradas como las primeras elecciones del *procés*, dieron origen a un Parlamento que, por gran mayoría adoptó, en enero de 2013, una “Declaración de soberanía” en la que proclamaba el “derecho a decidir” de Cataluña, es decir, a ejercitar su soberanía política y formar su propio derecho, independientemente del orden jurídico del Estado. Esta declaración, previo dictamen del Consejo de Estado, fue impugnada ante el Tribunal Constitucional, que primero la suspendió y, posteriormente, dictó sentencia declarándola contraria a la Constitución, aunque se han realizado reiterados intentos dirigidos a incumplir la sentencia, los cuales han originado a su vez, la interposición del incidente de ejecución que se introdujo en 2015, mediante reforma de la LOTC, dirigida a asegurar el cumplimiento de las sentencias y demás resoluciones del TC. Esa Declaración ha ido seguida de otras y de resoluciones que se inspiraban, a veces, en el caso del Kosovo, otras en el de las Repúblicas del Báltico, otras en Eslovenia (llegaron a afirmar que el proceso catalán era similar al de la independencia de los países hispanoamericanos o a la propia revolución de las colonias de América del Norte contra Inglaterra) lo que implicaba dar unos bandazos considerables que enrarecían en gran manera la situación. Del “derecho a decidir” se pasaba al derecho de autodeterminación, al referéndum “pactado” o, directamente, a la declaración unilateral de independencia, con idas y vueltas que no tienen fundamentación teórico-política sino que responden al tacticismo de quienes lideraran la relación con los medios de comunicación en cada momento.

Grandes movilizaciones han jalonado este denominado “proceso”, como la cadena humana formada el 11 de setiembre de 2013 o las importantes manifestaciones que, en la misma fecha conmemorativa, tuvieron lugar en los años siguientes. Pretendidamente, en interpretación de sus promotores, Cataluña quería la independencia. Para determinar si ello era cierto, el Gobierno catalán organizó una “consulta” el 9 de noviembre de 1914. Tal consulta no era conforme a Derecho, ya que el Tribunal Constitucional la suspendió. Se aplicó el art. 161.2 CE que dispone la suspensión automática de la resolución recurrida

por 5 meses (renovales) a partir de la admisión a trámite del recurso. El Gobierno de la Generalitat quiso entonces aplicar las disposiciones de los procesos participativos, que estaban en vigor, pero lo hizo sin seguir las normas de procedimiento en ellas previsto ya que intentaba que se asemejara lo más posible a un referéndum. Pese a que los organizadores manifestaron que había sido un éxito y que dos millones de catalanes habían votado a favor de la independencia/derecho a decidir, la consulta se realizó sin ningún tipo de garantía y no puede ser considerada como indicador válido. Los máximos responsables políticos están enfrentándose a condenas de inhabilitación en cargo público

Tras una nueva disolución de la cámara entramos en la cuarta fase. El 27 de septiembre de 2015 se eligió, anticipadamente, un nuevo parlamento. Dado el fracaso del pretendido referéndum, desde los sectores nacionalistas se intentó darles carácter de “elecciones plebiscitarias”. Si se trata de unas elecciones parlamentarias o plebiscitarias (este último concepto, elecciones plebiscitarias, no existe, puesto que plebiscito es sinónimo de referéndum, aunque con ciertas connotaciones peyorativas, puesto que recuerda votaciones de ensalzamiento del líder propias de democracias débiles, por no decir directamente regímenes totalitarios) la forma de interpretar los resultados es muy distinta. En las elecciones parlamentarias las mayorías se forman por escaños; en los plebiscitos, por votos.

De ahí que, una vez realizadas las elecciones, se hicieran lecturas totalmente distintas por unos y por otros. Si en lo que nos fijamos es en los resultados en escaños, entre *Junts pel sí* y la CUP (punto en común entre ambos: separar Cataluña de España) tuvieron la mayoría absoluta en el Parlamento (117 escaños sobre 135). Si contamos votos, estas dos fuerzas, claras propulsoras de la independencia de Cataluña, no llegaron al 50% de adhesiones, pues se quedaron cerca del 48% del sufragio expresado y alrededor del 33% del censo de votantes.

¿Por qué con tan escaso apoyo ciudadano se puede conseguir la mayoría absoluta de los diputados en el Parlamento? Hay que ser muy conscientes de que ello es debido a la perversión del sistema electoral que rige la celebración de las elecciones parlamentarias en Cataluña. Efectivamente nos estamos rigiendo por una disposición del Estatuto de Autonomía, adoptada con carácter “provisional” para las primeras elecciones al Parlamento catalán, a la espera de que el Parlamento aprobara la ley electoral propia en el marco de sus competencias constitucionales y estatutarias. Esa disposición adicional establecía un reparto de diputados por circunscripciones (que son cuatro, las cuatro provincias catalanas) que respondía a la lógica, loable en principio, de primar a las provincias pequeñas (Girona, Lleida y Tarragona) para que el peso de la gran Barcelona (donde se concentra la mayor parte de la población de Cataluña) no fuera usado en detrimento de las necesidades específicas de los territorios pequeños. Sin embargo, este objetivo, repito que legítimo, fue desnaturalizado ya en sus inicios, al configurarse el reparto de diputados de tal modo que, para obtener un escaño en Barcelona, se tiene que obtener, de media, más del doble de votos que para conseguirlo en Girona, Lleida o Tarragona.

Tal desproporción (algo equivalente fue considerado contrario a la Constitución por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, en el *Reynolds v. Sims Case*, referido a la ley electoral de Alabama, en 1964) se ha venido manteniendo a lo largo del tiempo, pues el *Parlament* de Cataluña no ha sido capaz, en todos estos años, de aprobar una ley electoral que diera respuesta a los principios básicos con que debe contar todo sistema electoral democrático y nos regimos por la técnica del sistema d'Hondt, aplicando supletoriamente la Ley electoral general española, para transformar los votos en escaños. Aunque los partidos políticos no quieren darle publicidad a la cosa, la realidad es que, cada vez que se ha iniciado la elaboración de una ley electoral catalana (si mal no recuerdo ha sucedido en tres ocasiones), todo el proceso ha terminado en agua de borrajas, esencialmente porque los favorecidos por esa organización de las circunscripciones (básicamente *Convergència i Unió* y ahora sus sucesores en las instituciones) no han querido nunca renunciar a tal desproporcionado privilegio.

Pese a no contar con el apoyo mayoritario de la población, pero contando con la mayoría parlamentaria a favor del secesionismo, el Parlamento catalán hizo público un denominado “Acuerdo parlamentario”, considerado por el Gobierno de España como una simple declaración política que no podía tener efectos jurídicos, cuyos ejes principales se cernían sobre el nombramiento de un nuevo Presidente de la Generalitat, obligando a la CUP a ceder permanentemente 2 diputados a JxS y a votar conjuntamente con JxS sin que el mandato representativo que tales diputados tienen reconocido por el art. 23 CE pueda ser realmente efectivo. De este modo, el secesionismo se aseguraba la Presidencia de la Comunidad Autónoma y una mayoría parlamentaria que pretendía estable (después se ha visto que ello no es así porque la CUP se ha negado a aprobar los presupuestos de la Comunidad).

A partir de ese momento, la actividad parlamentaria y gubernamental, en Cataluña, tuvieron como eje central la aprobación de medidas, legislativas y reglamentarias, dirigidas casi en exclusividad a la “desconexión” y a la “construcción nacional”, básicamente a través del fortalecimiento o creación de las denominadas “estructuras de Estado” (hacienda propia, Agencia de Ciberseguridad, relaciones internacionales, medios de comunicación, administración “blindada”, educación, etc. etc.). Desde esta perspectiva, la denominada “Declaración de soberanía” adoptada por el *Parlament* en 2015 y declarada anticonstitucional por el TC, marcó el inicio de la confrontación directa del secesionismo catalán con el orden constitucional.

El punto álgido en la confrontación se manifestó en dos hitos. El primero, la aprobación, totalmente irregular puesto que se utilizó un procedimiento adoptado *ad hoc* para ello, sin que los diputados de la oposición pudieran presentar ni discutir enmiendas, de la Ley del referéndum de autodeterminación y la Ley de transitoriedad jurídica e implantación de la república, ambas suspendidas primero y declaradas inconstitucionales después por parte del Tribunal Constitucional. El segundo, la realización, contra la prohibición expresa por parte del TC, de las votaciones habidas el 1 de octubre, en clara confrontación con el orden constitucional, que tan desastrosamente fueron gestionadas desde el Gobierno de España.

Además, sin respetarse la legislación vigente, con la clara voluntad, explícita y gestualmente expresada de considerar válidos los resultados de unas votaciones que no cumplieran con ninguna de las garantías que les hubieran podido conferir legitimidad, el Parlamento de Cataluña, proclamó, retiró, firmó y escondió en un cajón, la independencia el 10 de octubre de 2017, bajo la fórmula de «Estado independiente y soberano, de derecho, democrático y social». La proclamación, *de facto* que no *de iure*, no obtuvo el reconocimiento de ningún otro Estado, si bien ha originado que determinados colectivos se crean autorizados a funcionar como si estuvieran ya situados en el marco de “la república”, creándose situaciones de alta tensión, como los disturbios habidos para impedir las investigaciones policiales y judiciales en la Consejería de Economía y los “paros de país” convocados con clara intencionalidad política para incitar a la sublevación contra el orden constitucional.

Esta legislatura terminó con la aplicación del Art. 155 de la Constitución mediante la cual fue cesado el Gobierno de la Generalitat y disuelto el Parlamento catalán. El *Parlament* fue disuelto por el Gobierno de España el 27 de octubre, para convocar las elecciones anticipadas que tuvieron lugar el 21 de diciembre, todo de 2017. El resultado electoral mantuvo la mayoría en escaños de los partidos secesionistas, pero con una diferencia notable en cuanto a la composición interna de los bloques políticos de la cámara, especialmente en el constitucionalismo pues el partido que más votos y escaños obtuvo fue Ciudadanos. Con, otra vez, un 47% de los votos residenciados en el secesionismo, la cámara cuenta otra vez con mayoría absoluta de los partidos que lo representan. Sin embargo, la huida al extranjero del expresidente Puigdemont y algunos exconsejeros, así como el encarcelamiento, en prisión preventiva, del exvicepresidente Junqueras, el abandono de la política de altos cargos investigados en sendos procesos por rebelión, malversación y desobediencia, así como el encausamiento por sedición de los líderes de las organizaciones más relevantes del secesionismo y de algunos altos cargos de la Generalitat, están provocando importantes problemas en relación con la composición de la “clase política” del secesionismo, puesto que las cúspides de sus partidos están siendo objeto de sendos procesos judiciales.

La última fase de este “proceso”, en la que ahora nos encontramos, parte de la aprobación de una moción de censura contra el Gobierno de Mariano Rajoy, que ha originado el acceso de Pedro Sánchez a la Presidencia del Gobierno, con el apoyo del populismo y todo tipo de nacionalismos. Hará falta que transcurra un cierto tiempo para poder evaluarla.

### **III.- LAS MEDIDAS PARA HACER FRENTE AL DESAFÍO SECESIONISTA**

El Gobierno, como poder ejecutivo, es uno de los poderes básicos del Estado. Tiene constitucionalmente atribuidas la dirección de la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado (art. 97 CE). Le corresponde, pues, el “hacer política” en el más alto sentido de la palabra y para ello, ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes. Es, pues, el Gobierno quien tiene el encargo constitucional de la defensa del Estado, defensa que no debe ser únicamente circunscrita al ámbito militar sino a toda acción que deba

emprender para que la Constitución y las leyes estén vigentes, lo que comporta, evidentemente, la defensa jurídica del mismo. Desde esta perspectiva, la respuesta del Gobierno de España al desarrollo del procés se ha centrado en el impulso de los órganos judiciales y del Tribunal Constitucional, órganos e instituciones que han tenido que desarrollar una intensa y continua actividad dirigida a defender el orden constitucional. Lejos de tomar la iniciativa política para desbloquear la situación y superar la dinámica del procés, el Gobierno español ha centrado su actividad en distinguir entre “declaraciones políticas” (las hojas de ruta y las declaraciones y resoluciones aprobadas por los grupos parlamentarios del secesionismo) y los “hechos jurídicos”, que ha considerado impugnables ante los tribunales de justicia y, sobre todo, ante el Tribunal Constitucional. Como si las “declaraciones políticas” no tuvieran, como normas de “*soft law*”, efectos jurídicos, pues los tienen en dependencia de su contenido, tal como ha reconocido el Tribunal Constitucional en la sentencia que pronunció sobre la denominada “Declaración de soberanía” adoptada por el Parlament de Cataluña en 2015, declarándola anticonstitucional.

Si se entra en las bases de datos del TC se puede comprobar como el “asunto catalán” ha ocupado una importante parte del trabajo de esta institución. Hay que decir al respecto que, al contrario de los jueces penales ordinarios, que pueden actuar de oficio cuando aprecian indicios de delito, el Tribunal Constitucional únicamente puede actuar a instancia de los constitucionalmente legitimados para ello. Entre ellos, el Gobierno de España, pues puede interponer un recurso de inconstitucionalidad contra las leyes autonómicas (así lo ha hecho frente a las llamadas “estructuras de estado” que se han venido creando por Ley del *Parlament* durante los últimos años en materia, por ejemplo, de creación de una Hacienda catalana, o de ciberseguridad, o de seguridad social), puede interponer un conflicto de competencias (cuando la invasión competencial de la Generalitat se ha realizado mediante normas sin valor de ley) o impugnar las disposiciones o resoluciones adoptadas por los órganos autonómicos, en cuyo caso, la admisión del recurso provoca la suspensión automática de la resolución o disposición recurrida por un plazo de 5 meses, tras el cual el TC deberá ratificarla o levantarla, a la espera de dictar la sentencia definitiva.

Todos estos instrumentos de control de la constitucionalidad están constitucionalmente previstos para la resolución, en sede jurisdiccional, de conflictos que si bien pueden tener connotaciones políticas, puesto que se trata de averiguar quién tiene realmente la competencia sobre un asunto, son de uso ordinario en todos los Estados compuestos, ya sean federales o fuertemente descentralizados. Pero el conflicto que nos ocupa ha ido mucho más allá que la discusión técnico-política sobre el reparto de competencias constitucionales y ha originado un verdadero ataque al orden constitucional.

¿Con qué instrumentos cuenta el Gobierno para hacer frente a las amenazas al orden constitucional? Todos los gobiernos de todos los Estados democráticos disponen de instrumentos jurídico-políticos para hacerles frentes cuando puedan encontrarse frente a situaciones como las vividas en Cataluña, donde el secesionismo ha pretendido consolidar un golpe contra la Constitución y la democracia. Los estados federales o fuertemente descentralizados, cuando se incumple el principio de lealtad federal, tienen en sus

sistemas constitucionales cláusulas de coerción federal. La Constitución española, para cuando alguna comunidad autónoma no respetara la lealtad debida al orden constitucional, ha previsto, en el artículo 155, una cláusula muy parecida a la coerción federal que existe en países como Alemania —artículo 37 de su Constitución—.

Este art. 155 CE, inspirado en la regulación alemana, ha sido aplicado en España “a la italiana”. Me refiero a que en Italia, la Constitución (art. 120) permite directamente la disolución y sustitución por otros de los órganos regionales. En la Constitución de los Estados Unidos de América (el art. I, sección 8, (15), se permite decretar la convocatoria de la milicia con el fin de aplicar ejecutivamente las leyes de Estados Unidos, y reprimir las insurrecciones, disposición que inspiró las regulaciones constitucionales de Argentina, Brasil y México. E instrumentos similares podemos encontrar en Bélgica, Suiza y otros estados federales o fuertemente descentralizados. Nuestro artículo 155 lo que permite es que, a propuesta del Gobierno y con la aprobación de la mayoría absoluta del Senado, determinadas competencias o atribuciones, identificadas en la propuesta del Gobierno y aceptadas por el Senado, dejen de ser ejercitadas por las autoridades de la comunidad autónoma y pasen a serlo directamente por las autoridades centrales o que se establezcan mecanismos para que las autoridades autonómicas cumplan forzosamente con la legalidad. El supuesto habilitante viene determinado por el hecho de si una comunidad autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes o si actuare de forma que atente gravemente contra el interés general de España. Y las medidas a tomar están completamente abiertas, por no decir que pueden ser de cualquier tipo, puesto que el art. 155 habilita a tomar “las medidas necesarias”, sin especificar de qué tipo ni con qué intensidad.

Frente al golpe contra la democracia que se ha instaurado en Cataluña, ¿es ésta la única opción o respuesta jurídica que podía dar el Gobierno? Ciertamente no. Existían otras posibilidades que, supongo que por oportunidad política apreciada desde el ejecutivo, fueron desechadas, a mi parecer desafortunadamente. Me explico.

El acuerdo tomado en el Senado para implantar las medidas derivadas de la aplicación del art. 155 se ha centrado en el cese del *Govern* y la disolución del Parlamento catalán. Tal acuerdo obtuvo una amplia mayoría: 214 votos a favor (PP, PSOE, C's, UPN, Foro y CC), 47 en contra (Podemos y los nacionalistas) y una abstención (Nueva Canarias). El BOE publicó los Decretos por los que el *Govern* en pleno ha sido destituido y, además, el *Parlament* ha sido disuelto y, cinco semanas después, se realizaron las elecciones del 21 de diciembre de 2017. Con el *President* de la Generalitat cesado, asume sus funciones el Presidente del Gobierno de España. Los ministerios, asumen directamente las competencias de las Consejerías y las funciones del *President* de la Generalitat pasan a ser ejercidas, por delegación del Presidente del Gobierno español, por la Vicepresidenta del Gobierno. Ello ha originado también que algunos instrumentos del secesionismo como las embajadas y el DIPLOCAT (que tantos dolores de cabeza nos han estado provocando) hayan sido disueltos o que los *Mossos* han sido puestos bajo control del Ministerio del Interior, disolución y controles que han dejado de existir con el agotamiento de la aplicación del art. 155 CE. Pero no se ha incidido en absoluto en los dos grandes ejes del secesionismo: la educación y la comunicación. Estas “estructuras de



estado”, tan mimadas por todos los gobiernos que hemos tenido hasta ahora en Cataluña, permanecen intactas. Y no sólo éstas. Los servicios públicos están imbuidos de propaganda secesionista y las entidades locales favorecen todo tipo de expresiones de apoyo al golpismo. El art. 155 CE se ha desplegado, sí, pero en una versión tan “*soft*” que ha provocado que, al no ser posible incidir en “el relato”, el resultado electoral del 21 de diciembre nos dejara una composición del *Parlament* similar a la del disuelto y que, al margen de la acción judicial que ha situado a la cúpula del secesionismo ante fuertes responsabilidades penales, el resto de entramados políticos, sociales y económicos del mismo continúen dominando el escenario.

¿Eran éstas las únicas opciones de que disponía el ejecutivo? Pues no. Con, o sin, art. 155 CE, se hubieran podido aplicar, directa o subsidiariamente otras normas, destacando la Ley de seguridad nacional, las normas administrativas de coerción, el Código Penal y la Ley reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio.

El Gobierno español ha optado, básicamente, por aplicar, tarde (ya con los “plenos de la vergüenza” del 6 y 7 de septiembre de 2017, sino antes, existía suficiente base jurídica para hacerlo) y limitadamente, a mi juicio, el art. 155 de la Constitución y a centrar toda la actuación en la activación de lo que podríamos considerar el “flanco jurisdiccional”, ya sea presentando recursos ante el Tribunal Constitucional, ya sea quedándose “prudencialmente” al margen de la acción política ya que los secesionistas han, presuntamente, perpetrado delitos que tendrán que ser juzgados en sede judicial.

La incidencia del Gobierno más allá de las cancillerías, en dónde si ha obtenido un apoyo institucional claro, al igual que en el seno de la Unión Europea, ha sido prácticamente inexistente, sin que tampoco haya sido acicate para desplegar una mejor acción sobre la opinión pública internacional la decisión del Tribunal del *land* de Schleswig-Holstein denegando la entrega de Puigdemont para ser juzgado por rebelión y solicitando mayor información para entregarlo para ser juzgado por malversación de fondos públicos; incluso, las afirmaciones del Ministro Montoro, sobre que no se habían aplicados fondos públicos al *procés*, parecen indicar que el Gobierno de Rajoy no pretendía rebatir el relato secesionista ante la opinión pública.

#### **IV.- EL SECESIONISMO Y LA UNIÓN EUROPEA**

Una de las cuestiones más controvertidas ante la opinión pública, en este contexto, ha sido la postura del secesionismo catalán frente a una hipotética secesión de Cataluña, formando un estado independiente. Al margen de considerar que no es un Estado quien quiere sino quien puede (quien puede conseguir, legalmente, el respaldo de la comunidad internacional), constituye un hecho jurídico incontrovertible, de acuerdo con el Derecho de la UE y las declaraciones políticas de sus máximos responsables, que la formación de un Estado independiente desgajado de un Estado miembro significa que se ha creado un tercer Estado que quedará fuera de la UE y que tendrá que acreditar todos los requisitos necesarios para formar parte de ella.

La UE es coherente en sus posiciones. No puede sustraerse al cumplimiento de lo dispuesto en los Tratados. La secesión de un territorio de un Estado Miembro de la Unión Europea no es una cuestión neutral para la Unión Europea y tampoco lo es para el resto de miembros de la organización. La Unión se ve afectada a veces con una reforma de los Tratados, otras con una recomposición de la toma de decisión (número de miembros en el Parlamento Europeo, votos en el Consejo...), redefinición de las políticas... No es, pues, un tema baladí que produzca sólo efectos entre el Estado predecesor y el Estado sucesor, puesto que de entrada comporta cambios estructurales en el Estado predecesor que afectan a la Unión y, por otra, somete a la Unión a la tensión de iniciar (o no) el proceso de adhesión del recién formado nuevo Estado cuando éste ya tiene el reconocimiento de la Comunidad internacional.

Se plantean, entonces, dos cuestiones de suma importancia. La primera, la consideración de que la escisión comportaría la salida automática de la Unión del territorio secesionado, tal como hemos visto ha sucedido en el caso de Argelia (respecto de Francia), departamento francés que como tal estaba integrado en la Comunidad Económica Europea y que se independizó de Francia con la subsiguiente y automática salida de la misma. Cabe preguntarse, al respecto, si en los casos que actualmente nos ocupan, sería de aplicación este automatismo. I, también, si el territorio secesionado, al haber formado parte de la Unión, tendría que pasar por un proceso de adhesión conforme a los Tratados. Algunas opiniones pretenden innovar tales hipótesis con el neologismo “ampliación interna” de la Unión, fórmula que no va a ser tenida en cuenta en este trabajo dado que no está prevista en ningún momento en los Tratados.

Para abordar estas cuestiones, es necesario tener en cuenta lo que las Instituciones de la Unión han expresado por escrito, en documentos oficiales, como son las respuestas escritas a preguntas parlamentarias, que son actos jurídicos reglamentados y documentados de orientación, propios del parlamentarismo democrático actual o la decisión de no inscripción de una iniciativa legislativa ciudadana, también acto reglado que tiene efectos jurídicos concretos, de aceptación o de rechazo. No es cierto, como se afirma o insinúa en ocasiones, que las Instituciones de la Unión no se hayan posicionado sobre estas cuestiones, que lo han hecho, en documentos fehacientes. Estos actos jurídicos reglamentados y documentados públicamente, referidos a las consecuencias de una hipotética secesión de un territorio de un Estado Miembro, tienen el mismo valor que cuando su contenido va referido a coeficientes bancarios o a comunicaciones electrónicas puesto que expresan la posición de la Institución que los emite.

No se trata, en estos casos, de meras opiniones expresadas ante medios de comunicación, que también pueden contener posiciones oficiales, según cual sea la fórmula que se adopte para hacerlas públicas, puesto que si se trata de Comunicados, expresan una posición del órgano o persona que los emite. Otra cosa son las opiniones expresadas al vuelo, en el contexto de ruedas de prensa o entrevistas genéricas, que no van dirigidas a la expresión de una posición oficial.

Cuando se trata de preguntas con respuesta escrita, se regulan en el art. 117 del Reglamento interno del Parlamento Europeo: “Los diputados podrán formular preguntas

con solicitud de respuesta escrita al Presidente del Consejo Europeo, al Consejo, a la Comisión o al Vicepresidente de la Comisión/Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de acuerdo con las directrices establecidas en un anexo del presente Reglamento”. Pues bien, si se realiza un seguimiento de las preguntas formuladas por eurodiputados, solicitando respuesta escrita, en relación con los procesos de secesión de territorios de Estados Miembros de la UE podemos encontrar un buen número de respuestas emitidas por la Comisión o el Consejo al respecto.

A modo de síntesis, en todas las preguntas parlamentarias efectuadas por diputados del Parlamento Europeo adscritos a distintos grupos y procedentes de diversos Estados Miembros, la Comisión y, en su caso, el Consejo, remiten siempre al cumplimiento del Derecho internacional y a los procedimientos legales vigentes en los Estados que forman parte de la Unión. En ningún caso las Instituciones de la Unión pretenden substituir la voluntad de los Estados miembros, expresada a través de los cauces legales correspondientes. Además, se reafirman las disposiciones de los Tratados respecto de que la ciudadanía europea está vinculada a la nacionalidad de un Estado Miembro. Todo ello concuerda totalmente con lo expuesto en los distintos ejemplos que hemos abordado en relación con la entrada o salida de la Unión de territorios pertenecientes a Estados Miembros. En todos los casos se ha respetado el procedimiento legal/constitucional/estatutario previsto por el Derecho interno, así como el pronunciamiento/reconocimiento de la Comunidad internacional sobre el territorio en cuestión. Una vez cumplidos estos requisitos, se han aplicado las previsiones del Derecho de la Unión (de la Comunidad o Comunidades según el momento histórico) para el acceso o integración de nuevos Estados.

Además, si tenemos en cuenta la presencia conjunta y las declaraciones de los Presidentes de las Altas Instituciones Europeas en la entrega de los Premios Princesa de Asturias, en las que defendieron la Constitución española y el Estado de Derecho, así como las del Presidente del Parlamento Europeo Sr. Tajani, afirmando que la quiebra del orden constitucional interno de un Estado miembro es una quiebra del Derecho de la Unión, puesto que los Tratados incluyen las constituciones de los Estados en el patrimonio jurídico europeo, queda muy clara la postura de la UE y queda también muy claro que el secesionismo plantea un grave problema en el seno de la Unión que tendrá que ser enfrentado con los instrumentos que el Estado de Derecho proporcione, tanto en el marco de la UE como en el de los Estados miembros.

En consecuencia, todo el embate secesionista ha derivado en una gran actividad judicial que, dicho sea de paso, ha provocado un fenómeno que no es nuevo, puesto que, si observamos períodos de la historia de otros países, Estados Unidos por ejemplo, allí, el llamado “gobierno de los jueces” ha sido tanto mayor cuanto más inoperancia e ineptitud ha existido en su clase política.

El cambio de gobierno, tras la moción de censura aprobada por el Congreso de los Diputados con el concurso de los partidos secesionistas allí presentes, abre nuevos escenarios que será necesario analizar con cierta perspectiva dentro de algún tiempo. Sobre todo para ver en qué queda el debate entre ley y política, puesto que si se le pedía

al gobierno anterior que, además de aplicar la ley, hiciera política, es evidente que el gobierno actual, además de hacer política, va a tener que aplicar la ley, aún en el caso de que el Derecho vigente no le gustase, porque no tiene suficiente mayoría como para cambiarlo.

## **V.- EL ARCO CONSTITUCIONAL FRENTE AL SECESIONISMO**

Lo anteriormente expresado nos lleva directamente a analizar, siquiera “*grosso modo*” la respuesta al secesionismo expresada por los partidos políticos durante estos últimos años. Aunque debiéramos ir mucho más atrás, puesto que si hemos llegado hasta aquí ha sido por la práctica, reiterada, gobernara quien gobernara, de “comprar”, cuando no se contaba con mayorías absolutas, los votos necesarios en las investiduras, para aprobar presupuestos o determinadas leyes, a los nacionalismos periféricos quienes, de este modo, se aseguraban la no injerencia de las autoridades estatales en “sus asuntos”.

El gran drama que hemos vivido a lo largo de la democracia ha sido la incapacidad de los dos grandes partidos para alcanzar un acuerdo acerca de lo que nos podría cohesionar como Estado, es decir, la incapacidad de tener lo que se denomina visión de Estado. Tristemente, en la actualidad, y ello es tanto más grave por cuando nos hallamos ante el mayor ataque que el sistema constitucional ha tenido desde su instauración, parece que el desacuerdo a dos se está transformando en desacuerdo a tres (o cuatro) debido a que la evolución del sistema de partidos tampoco ha favorecido el establecimiento de esa necesaria visión. El bipartidismo imperfecto PP-PSOE ha quebrado y ha sido sustituido por un pluripartidismo en el que es difícil ejercer hegemonías y en el que los pactos o acuerdos no son suficientemente explicados a la ciudadanía.

Así, estamos asistiendo, en el flanco parlamentario del constitucionalismo, a incomprensibles rifirrafes, cesiones y no cesiones de diputados para formar grupos o subgrupos parlamentarios, posiciones varias en torno a problemas básicos que no conducen a fomentar que el constitucionalismo se fortalezca. No digamos, pues, lo que sucede en el flanco secesionista del mismo, donde encontrar un candidato que pueda pasar legal y legítimamente una sesión de investidura resultó ser más difícil que encontrar una aguja en un pajar. Da la impresión de que a los partidos les importan más sus “rituales” que enfrentarse a los verdaderos problemas de las personas a las que tienen que representar.

La democracia tiene sus servidumbres, ya lo sabemos, pero la ciudadanía aspira a poder entender lo que sus representantes negocian y/o acuerdan. Ello implica, también, una mejor comunicación entre representantes y representados. Y, también, que aquellos que somos la mayoría minoritaria (social y parlamentariamente hablando desde el lado catalán) nos podamos sentir representados y defendidos por el constitucionalismo en su conjunto.

Por ello, muchos, entre los que yo me incluyo, no acabamos de entender según qué acercamientos que algunos partidos realizan a otros partidos que son los responsables del desaguisado que ha tenido lugar en Cataluña, de la fractura social que crece y crece, de la

fuga de empresas y de la inestabilidad política e inseguridad jurídica. O, en estos momentos, de lo que supone que los líderes políticos secesionistas y/o populistas tengan la osadía de no respetar a la máxima institución del Estado, considerando que sus visitas a Cataluña no son bienvenidas precisamente por la actitud de defensa institucional que, como debe hacer la Corona respecto del orden constitucional, ha venido realizando el Rey Felipe VI.

No se extrañe nadie, pues, que cuando reclamamos, desde la sociedad civil, que el constitucionalismo dé respuestas plausibles y coherentes al ataque al orden constitucional que se continua perpetrando, no nos sintamos representados en según qué actitudes o acuerdos o pactos que, lejos de aunar, lo que están haciendo es propiciar divisiones absurdas en el arco constitucional. Y no se extrañe nadie cuando nos negamos, algunos a aplicar lo que yo denomino “la maldita equidistancia”. Cuando se equipara golpistas a demócratas, cuando se promueve indultar a los golpistas antes de que hayan sido juzgados, cuando se considera con la misma legitimidad a los partidos secesionistas que a los constitucionalistas... en esta posición subyace una equidistancia inmoral. Es inmoral, además de inapropiada, porque no se puede situar en el mismo plano a quienes declaran sistemáticamente que no piensan cumplir las leyes ni acatar las sentencias y a quienes, equivocándose o no en la interpretación y/o aplicación que hacen de las mismas, defienden el Estado de Derecho y la democracia, que son básicos para el ejercicio de los derechos que la Constitución reconoce. Aquí y en cualquier otro Estado del mundo democrático.

De ahí que considere un error que, desde una pretendidamente bien intencionada “equidistancia” se propague la idea de que con “gestos” se pueda restaurar el orden constitucional en Cataluña. Porque de eso se trata, de restaurar el orden constitucional, no de contemporizar entre determinados políticos para que la cena de Navidad, el *suquet* o la paella veraniega, todo ello con la participación de equidistantes de todo pelaje, sirvan para continuar marcando las líneas cortoplacistas que desnaturalizan los principios constitucionales y europeos que crean en forma correcta los lazos de ciudadanía.

## **VI.- REFORMA CONSTITUCIONAL, CONSENSO Y “PROBLEMA CATALÁN”**

Algunos partidos políticos, sobre todo el PSOE (o buena parte del PSOE, que nunca se sabe) centran la solución al “problema catalán” en la reforma constitucional. No diré yo que no sea necesaria, que lo es y en ello llevo trabajando y publicando durante varios años. Lo que dudo es que pueda consistir en el paradigma de la solución a los males que nos aquejan. Además, escribí hace varios meses, que tenía la sensación que a Pedro Sánchez (digo Sánchez, no digo PSOE cuya postura es más compleja e interesante al respecto), más que la reforma efectiva de la Constitución, lo que le lleva a plantearla es el forzar tomas de posición que le permitan un acercamiento a Podemos y a los nacionalismos. Y no con vistas a la reforma sino con vistas a un hipotético gobierno “de izquierda” que ponga “el relato” en su mano.

Dos son los procedimientos que la Constitución prevé al respecto. Y hay que utilizar uno u otro según lo que se quiera reformar. Como en todo procedimiento, hay que determinar

quién puede iniciarlo, cómo se tramita esa iniciativa y cómo se toma la decisión que lo culmina.

Con relación a la iniciativa, es irrelevante el contenido de la reforma. Puede corresponder al Gobierno, al Congreso, al Senado y a los parlamentos autonómicos. En el caso del Gobierno, deberá ser acordada en Consejo de Ministros; aquí hay que señalar que se reformó la Ley del Consejo de Estado para que éste dictaminara la reforma que pudiera proponer el Gobierno, para que la reforma o revisión constitucional se fundamentara también en elementos técnicos y no constituyera una mera decisión política. El Congreso y el Senado regulan cómo ejercerla en sus respectivos Reglamentos. Así, en el caso del Congreso, la propuesta deberá ser suscrita por dos grupos parlamentarios o por una quinta parte de los diputados y se tramitará como proposición de ley. En el caso del Senado la iniciativa tiene que estar firmada por 50 senadores que no pertenezcan a un mismo grupo parlamentario. En ambos casos, al tratarse de una proposición parlamentaria, la propuesta deberá ser sometida a una toma en consideración (debate de totalidad en el que se decide por mayoría si se tramita o no la propuesta). Si la propuesta proviene de un parlamento autonómico, se tramitarán como las proposiciones de ley, con la singularidad de que una delegación del mismo podrá defender la propuesta ante el pleno del Congreso.

Ahora bien, ya se trate de iniciativa del Gobierno, del Congreso o del Senado o de un parlamento autonómico, cuando se proponga una revisión total o una reforma que afecte al Título Preliminar (que contiene los principios básicos del orden constitucional), la sección primera del Capítulo 2 del Título 1 (donde se encuentran los derechos más protegidos jurídicamente) o al Título II (que regula la Corona), deberá realizarse un debate de totalidad, para adoptar el principio de la reforma, que deberá ser aprobada por los 2/3 de cada una de las cámaras. Nótese, además, que no está previsto que la reforma constitucional pueda iniciarse mediante la iniciativa legislativa popular (que implicaría la recogida de al menos 500.000 firmas acreditadas respaldando la propuesta), ya que la Constitución no incluye esta iniciativa entre las de reforma constitucional.

En el fondo, lo que la Constitución parece buscar es un amplio consenso político ya desde el mismo momento de la iniciativa, cuando ésta es parlamentaria. Se ve claramente que, aunque un grupo parlamentario tuviera la mayoría absoluta o, incluso, una mayoría reforzada, en cualquiera de las cámaras, tal grupo no podría iniciar la reforma, puesto que siempre se necesitan dos como mínimo, tanto en el Congreso como en el Senado. Aunque, si la iniciativa proviene del Gobierno, en este caso, nos encontramos con una propuesta unilateral. Quizás ello explique el fracaso de la reforma constitucional que el Partido Socialista llevaba en el programa electoral y que no pasó más allá del Dictamen del Consejo de Estado.

No voy a explicar el trámite parlamentario, con la formación de la ponencia y comisión en cada cámara, ni la tramitación de las enmiendas, que sería muy prolijo y que no es esencial para el fondo de lo que quiero transmitir en este escrito. Iré directamente a los acuerdos que se precisan en cada cámara para que la reforma sea aprobada y ello depende, otra vez, de lo que se quiera reformar. Distinguiremos entre lo que denominaré procedimiento simplificado y procedimiento reforzado.

El procedimiento simplificado, para cualquier reforma que no sea una revisión total o que afecte las partes de la Constitución que antes he señalado como propias del procedimiento reforzado, va a exigir un acuerdo, en la votación final, por mayoría de 3/5, en cada cámara. Si no hubiera acuerdo entre ambas, es decir, que no se hubieran obtenido tales mayorías, que implican, como puede fácilmente deducirse, un amplio consenso, se intentará obtenerlo mediante la creación de una comisión paritaria de diputados y senadores, que presentará un texto a cada una de las cámaras, que deberán adoptarlo por la misma mayoría de 3/5. Si tampoco ello desbloqueara la situación, siempre que el texto hubiera obtenido la mayoría absoluta en el Senado, podría aprobar la reforma el Congreso por mayoría de 2/3. Si ello no se obtiene, la reforma decae. Si se aprueba, una décima parte de los miembros de cualquiera de las cámaras, puede solicitar, en el plazo de 15 días, la realización de un referéndum para que la reforma sea ratificada, es decir, que se trataría de un referéndum vinculante.

El procedimiento reforzado implica que, una vez adoptado el principio de la reforma en la votación que tenga lugar en cada cámara, por mayoría de 2/3, las Cortes deberán disolverse inmediatamente dando paso a la celebración de nuevas elecciones. Aquí hay que señalar que podríamos evitar la realización de elección tras elección si se hiciera coincidir la adopción del principio de la reforma con la finalización de una legislatura, pues ninguna disposición constitucional o legal impide que ello pueda hacerse así. Las nuevas cámaras que queden elegidas deberán ratificar la decisión y, tras la correspondiente tramitación de la propuesta, para que la reforma constitucional quede aprobada, serán necesarios, otra vez, los 2/3 de cada cámara. No está previsto, en este caso, que si las cámaras no están de acuerdo se forme una comisión de desbloqueo, así que, o las dos cámaras dan 2/3 de votos afirmativos a la reforma o la reforma decae. Si las dos cámaras votan favorablemente, con esa mayoría reforzada, la reforma de la Constitución, será necesario que el pueblo español la ratifique en referéndum. En este caso, siempre es necesario el referéndum y no es necesario que lo soliciten los miembros de las cámaras.

También hay que señalar que no se puede realizar la reforma constitucional en tiempo de guerra o cuando estén vigentes un estado de alarma, excepción o sitio.

Dos son los aspectos que, a mi juicio, deben resaltarse en todo lo que afecte a la reforma o revisión constitucional. Por una parte, la formación de acuerdos o consensos. Por otra parte, en su caso, la realización del referéndum. Dejando a un lado los temas de oportunidad (muy manidos, como por ejemplo, la idea de que cada generación tendría que ratificar su propia Constitución, que fue una idea de Jefferson que nunca se ha puesto en práctica por carecer de fundamento objetivo y ser un mantra del populismo), sería necesario reflexionar sobre cómo organizar el acuerdo o consenso para llevar a buen puerto cualquiera de los dos tipos de reforma, la simplificada o la reforzada.

Ya la propia iniciativa de reforma constitucional parece indicar que sería necesario comenzar con un acuerdo que fuera más allá de una decisión tomada en un solo partido político, por más que éste tuviera una gran mayoría parlamentaria. Parece indicarlo,

porque de otro modo no se entiende por qué, cuando la iniciativa es parlamentaria se precisan como mínimo dos grupos para ejercerla y por qué, en la iniciativa parlamentaria o gubernamental, se necesitan mayorías muy reforzadas en la votación final (3/5 o 2/3, según cada tipo de reforma). Seguramente aquí se ve la influencia que tuvo en nuestros constituyentes el propio funcionamiento consensuado que jalonó la elaboración de la Constitución. En realidad, si tenemos en cuenta lo sucedido durante la transición, el consenso no se limitó a los grandes partidos, que sí estuvieron en él, sino que se extendió a otras fuerzas políticas, como el Partido comunista o los nacionalismos periféricos, para integrarlas en el sistema democrático.

Sería bueno, en mi modesta opinión, aunque no fuera numéricamente indispensable que, si vamos hacia una reforma constitucional, se intentaran consensos amplios, que hicieran posible aquel principio no escrito, pero que tiene su lógica, de que la reforma constitucional fundamentaría mejor su legitimidad si fuera fruto de un consenso similar al que existió en la adopción del texto primigenio. Y ello desde el principio, incluso cuando se tratara de una reforma de iniciativa gubernamental (aviso a navegantes, que en contexto actual no se sabe cómo puede ello comenzar o terminar si, también en España, se repiten las elecciones). Hay que señalar aquí que, para tales casos, el Consejo de Estado, cuando se pronunció sobre la non nata reforma constitucional antes citada, proporcionó una serie de orientaciones:

«a) que los cambios a introducir respondan a demandas consistentes y que busquen resolver problemas o insuficiencias ampliamente reconocidas; b) que sean limitados y prudentes para no alterar el equilibrio en el que se sustenta el texto constitucional; c) que las alternativas propuestas hayan sido suficientemente maduras y sean consecuencia de un diálogo sostenido y sereno entre las fuerzas políticas y con la sociedad; d) que se genere en torno a las modificaciones un consenso asimilable al que concitó el texto que se quiere reformar; y, en fin, como no puede ser de otro modo, es condición imprescindible que las reformas se lleven a cabo respetando escrupulosamente los mecanismos establecidos en la Constitución, pues el respeto a las reglas y a los procedimientos prefigurados forma parte de la esencia misma de la democracia» (*El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*. Francisco Rubio Llorente y José Álvarez Junco (coords.), Consejo de Estado-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006).

Las mayorías que se exigen en las votaciones finales también responden a esa idea de consenso, con la finalidad de que obtenga un texto constitucional de integración (en el sentido de Hesse, Smend o Häberle, que ya fue prefigurado por Stuart Mill o Rousseau y también reclamado por Bobbio) y que no se trate de la imposición de una mayoría numérica, por más que el utilitarismo subyacente a la regla de la mayoría (en el sentido de Schmitt) haga que algunos consideren a esta última como única fuente de legitimación en la toma de decisión. Las lecciones aprendidas a través de la experiencia habida en los sistemas que condujeron a la Segunda Guerra Mundial no pueden ser olvidadas.



Por ello, porque el consenso es necesario, no podemos dejar que la reforma constitucional sea bandera de nadie, pues ha de serlo de todos, si no queremos vernos abocados nuevamente a un fracaso que, esta vez por repetido, dejaría heridas mucho más profundas que el anterior. Quizás se preguntarán a qué me refiero. Me refiero al fracaso de la reforma intentada en 2004, por decisión de un único partido político, que se cerró en falso por la falta de un consenso que muchos atribuyen a la decisión tomada entre el PSOE y Convergencia para aprobar un Estatuto de Autonomía de Cataluña que rebasaba ampliamente, en su primera redacción, el marco constitucional. Seguramente, aquellos polvos han contribuido a traernos estos lodos, en los que nos movemos en el momento presente, cuando amplias fracturas políticas y sociales se erigen en obstáculos, que algunos consideran insalvables y que impiden generar acuerdos amplios que impongan la racionalidad en nuestro sistema político. Una racionalidad que se manifiesta como absolutamente necesaria, a menos que volvamos a caer en la aplicación matemática de la regla de la mayoría una y otra vez, sin que podamos generar los acuerdos amplios, racionales y fundamentados, que nos permitan recuperar el sosiego social y político.

Además, el amplio consenso que precisa la aprobación parlamentaria de la reforma constitucional, va unido a la exigencia del referéndum en la revisión o reforma reforzada de la Constitución, puesto que no sólo una gran mayoría parlamentaria debe estar de acuerdo con el contenido de la reforma. El mismo pueblo español debe estar mayoritariamente de acuerdo. Y, si me apuran, también en el caso de la reforma simplificada, ya que sólo con la petición de una décima parte de los miembros del Congreso o del Senado, se impone a su vez la realización del referéndum. En ambos casos, o el consenso ha sido amplio y puede ser suficientemente explicado y razonado, o el populismo, tan de moda también en nuestros tiempos, puede dar al traste con todo el proceso de reforma. Lo malo es que no sólo se iría al traste la reforma constitucional....

La reforma constitucional sólo podrá adoptarse mediante el acuerdo de las fuerzas políticas constitucionales, tanto por razones de procedimiento, como por razones de legitimidad política. Las constituciones del Estado de Derecho contemporáneo, desde que los totalitarismos fueron vencidos en la Segunda Guerra Mundial, son constituciones de integración (excepciones existen, claro, como en el llamado "constitucionalismo bolivariano" que reposa sobre otros ejes), que se fundamentan en el imperio de la ley, la democracia y los derechos humanos (incluidos los de las personas integrantes de minorías). No creo que las fuerzas políticas del arco constitucional, en España, se alejen de esos principios básicos. Lo que les diferencia son formas de organizar la toma de decisión y las responsabilidades y controles públicos, lo cual implica también una posición sobre el concepto de ciudadanía y los derechos y obligaciones personales.

Si las diferencias se sitúan ahí, no veo tan difícil obtener un acuerdo entre estas fuerzas políticas. No digo partidos, porque la política es demasiado seria como para, salvo excepciones, dejarla sólo en manos de los políticos. De ahí mi asombro ante posiciones que, en vez de buscar lo que une, especialmente en un momento tan delicado como éste, insistan en promocionar lo que separa. No sólo a los políticos, incluso a la ciudadanía.

## VII.- REFORMA CONSTITUCIONAL Y REFORMA ESTATUTARIA

Por último incidiré en algo que se ha venido tratando en estos últimos tiempos cuando, vistas las dificultades para llevar a buen puerto una reforma constitucional, desde ciertas posturas del arco constitucional se ha llegado a proponer que, con la finalidad de encauzar mejor la respuesta al desafío secesionista, sería adecuado ofrecerle la “recuperación” del contenido del Estatuto de 2006 declarado anticonstitucional por el TC, reformando en tal sentido el Estatuto y/o adoptando las reformas mediante la adopción de sendas leyes orgánicas.

Con independencia de la respuesta que ello provoca en el secesionismo catalán, que manifiesta no aceptar la “vuelta al autonomismo” e insiste en la puesta en pie de “su” república, es necesario decir alguna cosa acerca de la [mala] técnica que encierra esta propuesta, la cual, a su vez, según también se expresa en algunos sectores, tendría que comportar el “estiramiento” del Estatuto y de la Constitución, para que lo anulado por el TC pudiera volver a estar vigente. Al respecto señalaré algunas cosas.

Reformar el Estatut de Autonomía de 2006 implica la conformidad de los 2/3 del Parlament de Catalunya, conseguir después, si se alcanzan, la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados para que lo acordado en tal Parlament sea aprobado por Ley Orgánica y que la mayoría de los votos que se emitan, en el referéndum, vinculante por cierto, que se tendría que hacer en Catalunya sea favorable al contenido de la reforma. Y no vale saltarse los procedimientos adecuados, para intentar reformar el Estatut mediante diversas leyes orgánicas (además de que ello sería radicalmente anticonstitucional y antiestatutario, también requeriría la mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados).

Recuperar, pues, algo declarado explícitamente inconstitucional supone una previa reforma constitucional que avale lo que antes se consideraba contrario a la Constitución. No confundamos a la opinión pública. Además, para hacerlo, una vez reformada la Constitución, se tendría que reformar a su vez el Estatuto de 2006 para adecuarlo a las nuevas disposiciones constitucionales. Intentar “recuperar” lo inconstitucional, constituye, también, además de un disparate conceptual, pues la Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico y que todas las demás le están subordinadas, implica un disparate de procedimiento ya que:

1. ¿Se va a hacer reformando el Estatut vigente? ¿Se cuenta con las mayorías necesarias para hacerlo? Ya hemos visto que se necesitan 2/3 de los votos en el Parlament y la realización de un referéndum, vinculante, en Catalunya.
2. ¿Se va a hacer, como indican algunos “globo sonda” lanzados desde según qué círculos, mediante leyes orgánicas? Ello supone un desconocimiento abismal de la naturaleza de los Estatutos de Autonomía y de las más elementales reglas de teoría del Derecho respecto de lo que son las reformas normativas. Que los Estatutos sean aprobados mediante ley orgánica no es porque sean meras leyes orgánicas, sino porque de este modo se integran en el ordenamiento jurídico del Estado. Las normas se reforman mediante otras de naturaleza similar o rango igual o superior, pero no por otras que no gozan de la naturaleza institucional de las originarias. Una Ley orgánica no puede reformar un Estatuto de Autonomía. Los Estatutos regulan, cada uno, su propio procedimiento de reforma, que

tiene dos fases: la que tiene lugar en la Comunidad Autónoma y la que tiene lugar en las Cortes Generales. Por lo que no se puede utilizar únicamente la segunda fase, sin que exista la previa, para reformar un Estatuto.

Los que pretendan optar por la reforma del Estatuto de Autonomía en el marco de las previsiones constitucionales vigentes, vía perfectamente lícita, tienen que explicar que ello comporta un amplio acuerdo en Cataluña. No veo cómo lograrlo con la composición actual del Parlament y, si se consiguiera, es necesario señalar también que esto no es para hoy ni para mañana, que tiene un “*tempus*” complicado y que, en el mejor de los casos, nos situaríamos casi al final de la actual legislatura catalana (si es que no se adelantan las elecciones, que todo puede suceder) que acaba de comenzar.

Más largo me lo fían si se trata de que sea una reforma constitucional la que aborde “las aspiraciones nacionales de Cataluña”. Además de que nos van a tener que explicar dos cosas, primero qué entienden por Cataluña y, después, por aspiraciones nacionales, hay que ser conscientes de qué implica una reforma constitucional y de que el federalismo, por su propia naturaleza, no puede implicar que los estatutos tengan un nivel jerárquico superior a las normas comunes a las comunidades autónomas, salvo que se quiera reformar, retorciendo el concepto federal, la propia Constitución.

Pero, en el caso de reforma constitucional, es necesario tener en cuenta que:

1.- Si no se entra en el Título preliminar (difícil cuando se trata de introducir “aspiraciones nacionales” de una comunidad autónoma o si se pretende incluir en ella, en la Constitución, que el sujeto político no es la nación española sino las naciones que puedan, a juicio de algunos, formarla) se precisa el acuerdo de los 3/5 del Congreso y del Senado (puede llegarse a formar una Comisión Mixta de desbloqueo si no hay acuerdo entre ambas y si tampoco se consigue, bastaría con los 2/3 del Congreso). Y una vez obtenido el acuerdo, si una décima parte de diputados o senadores lo pide, un referéndum, vinculante también, en España. Con “ánimo” y cierta prisa, posiciones políticas aparte, no lo veo antes de un par de años. Por no decir que con la composición actual de las Cortes Generales ello es prácticamente un imposible.

2.- Si se modifica el Título preliminar, los votos afirmativos de los 2/3 del Congreso y del Senado implicarán la disolución automática de las Cortes y la realización de elecciones generales. Las nuevas Cortes deberán entrar a discutir otra vez la reforma y aprobarla de nuevo por 2/3 en cada Cámara. Seguidamente, es obligatorio un referéndum nacional, asimismo vinculante. Todo este proceso nos sitúa a 4 años vista como mínimo, porque no parece que puedan obtenerse 2/3 de acuerdo con la composición actual de las cámaras y que la disolución de las mismas al agotarse la legislatura comporte un texto que pueda pasar a las nuevas Cortes.

Y todo ello sin entrar a reflexionar sobre cómo reaccionaría el secesionismo ante tales ofertas.... En principio se oponen a ello, argumentando que “las cartas están marcadas” porque nunca podrán conseguir que se adopte “su” reforma constitucional. Por ello, el *Parlament* de Cataluña ha reafirmado la “Declaración de soberanía” de 2015, adoptándola de nuevo. Volver a la Declaración de soberanía supone volver a buscar el enfrentamiento institucional, entre la mayoría secesionista del Parlament y la representación de la

soberanía nacional, además de ignorar olímpicamente a la mayoría de la ciudadanía catalana. Que, además, se insista en algo previamente declarado contrario a la Constitución por el propio Tribunal Constitucional, muestra la dirección que el secesionismo quiere retomar.

Cualquiera de las opciones que se están barajando, al margen de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico vigente, al chocar frontalmente con las disposiciones constitucionales, implicará el recurso ante el Tribunal Constitucional. Por más que "la política" tenga un margen de actuación, el Derecho no puede aceptar la quiebra de los principios básicos en los que se fundamentan las sociedades democráticas. De ahí que el Gobierno del Sr. Sánchez no tenga más remedio que hacer lo que hizo en su momento el del Sr. Rajoy: llevar al Tribunal Constitucional lo que pretenda romper con el orden constitucional que es, también, como ha expresado reiteradamente el Presidente del Parlamento Europeo Sr. Tajani, pieza nuclear del sistema jurídico de la propia Unión Europea.